

# “中国税制:经济效益与社会公平的改革探索”研讨会综述

张晓宁 顾颖(教授)

(西北农林科技大学经济管理学院 陕西杨凌 712100 西北大学经济管理学院 西安 710118)

**【摘要】**2012年5月,由西北大学和德国阿登纳基金会共同主办的“中国税制:经济效益与社会公平的改革探索”研讨会召开,会议主题为:中国税收体制如何体现社会公平;税收制度在经济结构转型中的地位;中国税负及其改革以及中国税制展望等。会议还从中国税制规模增速、如何实现结构性减税、税制的公平问题以及税制改革的方向和步骤三个方面对中国税制改革进行了展望。本文综合了与会专家学者的主要观点和看法,以供国家税制改革决策参考。

**【关键词】**税制改革 经济效益 社会公平 结构性减税

2012年5月12日,由西北大学和德国阿登纳基金会共同主办、西北大学中德企业管理研究所承办的“中国税制:经济效益与社会公平的改革探索”研讨会在西北大学国际商学院多功能厅圆满举行。与会人员除主办方西北大学和德国阿登纳基金会(上海)的主管外,还有众多中外专家和学者。会议从制度层面探讨了我国税制,主要围绕中国税收体制如何体现社会公平、税收制度在经济结构转型中的地位、中国税负及其改革以及中国税制展望等主题展开。

一、要发挥税收制度在经济结构转型中的作用

## (一)中国税制改革与可持续发展

北京大学中国公共财政研究中心主任、北京大学经济学院财政学系主任林双林教授在会上作了中心发言,他从促

进公平和可持续发展角度对中国新一轮税制改革问题展开了深入探讨。

首先,林教授对税制改革与中国经济增长之间的关系进行了详细而深入的分析,指出30多年来中国税制经历了分权让利、利改税、包干制、利税分流、分税制、取消农业税、两税合并、增值税转型等重大改革,为促进经济发展作出了贡献。随着经济发展,我国目前出现的一些新问题如贫富差距大、地区差别大、环境污染、科技创新不够、资源短缺和人口老龄化等都与税制有关,进一步改革税制势在必行。

其次,林教授对税收的基本原则和世界范围的税制改革做了细致比较。中国传统财税思想中轻徭薄赋、藏富于民和国家垄断及征隐形税的影响都比较深远。而亚当·斯密的现代税

响通胀预期的因素。

2. 居民通胀预期受到除自身之外主要来自于GDP增速的影响,而不是货币供应量增长速度等指标。究其原因,是因为目前中央银行采取相机选择的调控方式,政府公布的经济增长目标对于央行的调控设置了明确的方向,M2增速、CPI等控制目标相对而言,约束力不如GDP增长目标强。虽然公众能够得到来自于包括央行在内公布的多种信息,但是,可靠性最高的仍然是政府公布的GDP目标,因此这一指标成为影响通胀预期的关键。

3. 通胀预期的粘性程度在降低。居民通胀预期的形成具有适应性特征,很大程度上取决于以往的通胀预期,具有明显的滞后性,并且以往的信息会在较长时间内产生稳定的影响。这说明,居民通胀预期形成过程有一定的稳定性,公布的“新息”并不会立刻影响公众预期。然而,通胀预期的影响程度下降明显,说明其他的“新息”对通胀预期的影响程度显著上升,如外汇储备增长的因素,也证明公众处在“学习”过程中,学习的速度在提高。

4. 公众学习速度提高说明“新息”对管理通胀预期的重

要性。外汇储备增长对于居民通胀预期的影响程度呈明显的持续上升趋势,说明中央银行在引导居民通胀预期形成过程中,应加强关注外汇储备增长因素的影响。居民通胀预期的形成具有长期性、稳定性的特点,说明预期管理和引导是一个日积月累的过程。“新息”是否能对通胀预期产生影响取决于央行宏观调控的实际行动和效果。

【注】本文研究列入复旦大学优秀博士生科研资助计划,本文是上海市高教学会课题ZCGJ60-11、上海金融学院内涵建设教学改革研究课题的阶段研究成果。

**主要参考文献**

1. 陈小林. 外汇储备对通货膨胀的传导机制再探讨——兼对中国异象的解释. 经济与管理, 2011; 3
2. 陈彦斌. 中国通货膨胀的预期、形成机制和治理政策. 北京: 科学出版社, 2010
3. 欧培彬, 周钟山, 饶斌. 我国货币输入型通货膨胀异常的实证分析. 企业经济, 2009; 2
4. 王三兴, 王永中. 资本渐进开放、外汇储备累积与货币政策独立性——中国数据的实证研究. 国际金融研究, 2011; 3

收原则强调公平(税负应该与纳税人的能力成比例)、确定(纳税时间和方式及数量必须确定、不随意)、纳税便利和征税成本低。而斯蒂格利茨更强调税收应促进经济效率的提高,增加储蓄和劳动积极性,简单、成本低、灵活、透明和公开,有稳定经济的作用。资本积累是提高增长率和社会福利的关键,过去30多年,世界税改的主要目标是促进经济增长,增加储蓄和资本积累,激发劳动者的积极性,促进社会福利提高。

再次,林教授对中国税收现状进行了考察。他认为,基于传统税收思想与当代西方税制改革理念以及中国欠发达的现实,1994年中国形成了新税制,主要由中央税和地方税构成。随后,中国的税改目标是税收占GDP比重20%;中央财政收入占60%。这一税改有力地促进了中国财政收入的迅速增长,中央财政收入比重大大提高。目前,中国税制仍然面临严重挑战:一是不能有效调节收入分配和再分配,原因在于大部分税种不是累进税,缺乏个人财产税、遗产税、赠与税,因此中国的税制是利于经济增长的,而不利于收入再分配。二是高税率,根据《福布斯》2011年税负痛苦指数,中国内地的税负痛苦指数高居全球第二,仅次于法国。这个指数的依据包括公司所得税、个人所得税、财富税、雇主及雇员社会保障金及销售税的税率。三是地方财政收入短缺,中国正在快速城市化,对公共基础设施和其他公共品的需求在急剧增加,地方政府财政支出需求增加,转移支付体系不能有效降低区域差别。四是税在价格里,物价高,不能有效刺激消费。

最后,林教授从促进经济社会公平和可持续发展的角度指出中国改革税制的方向,认为中国税制改革目前不应再增大税收规模,税制改革应该是结构性的,主要是增大地方政府财政收入,允许地方政府建立地方税,增加地方政府增值税份额(25%~40%),取消增值税返还。降低部分税收,比如降低企业税特别是中小企业税,逐步建立新税种,像财产税、遗产税、资本利得税和资源税等。增加政府教育、医疗卫生和社会保护方面的支出,将税制改革和支出改革结合起来。

## (二)中国收入分配格局调整与结构性减税

西安交通大学经济与金融学院财政系李香菊对我国收入分配的主要问题从三个层面做了分析:一是初次分配过程中收入分配结构不合理、分配秩序紊乱。初次分配既是我国收入分配差距过大的重要方面,也是收入分配改革的重点;二是在再分配领域,部分财政政策导致了财富的逆分配,从而拉大了差距;三是社保制度不完善,农民工等最需要社保的低收入者往往没有覆盖在内,社保调节收入分配的功能再次发挥逆向调节作用。在再分配环节中,存在“五高五低”现象:政府所得过高,居民所得过低;在政府所得中,中央政府所得过高,地方政府所得过低;在居民所得环节中,少数居民所得过高,而大多数居民所得过低;从城乡居民收入来看,城市居民所得过高,农村居民所得过低;从不同行业职工收入来看,少数垄断行业职工所得过高,多数行业所得过低。第三次分配的调节作用有限。

现行税制在调整收入分配关系方面仍然存在问题。李香菊从以下六个方面进行了深入分析:

一是税制结构不合理,流转税比重太大,在我国现行税制体系中,70%以上的税是间接税。流转税直接附着于商品价格,随商品流转,税负最后转嫁到消费者身上,造成税收负担向中低收入阶层转嫁,不利于促进消费能力的释放,难以担当现代税收所应担负的重任。

二是直接税比重低,调节收入分配的力度弱化,而间接税为主体的税制让税收在调节高收入方面力不从心。目前调节收入分配力度大的直接税比重偏低,而组织收入大的增值税、消费税、营业税等间接税占税收收入的比重高,在调节收入分配公平上难有大的作为。

三是累退性的所得税制减少中低收入阶层的可支配收入,我国现行个人所得税总体上存在累退性,调节收入分配的力度较弱,在一定程度上成为我国贫富两极分化的一个推手。从目前个人所得税征收情况来看,个人所得税成了“工薪税”,如工资、薪金所得税长期实行定额扣除法,与物价指数和通货膨胀率不挂钩,加之目前不是以核心家庭为纳税申报单位,纳税人赡养、抚养、子女教育、医疗等基本费用未纳入费用扣除项目,对那些因家庭负担较重及疾病等带来实际困难的中低收入者不利;而对股息、红利所得长期采用比例税率,客观上具有累退效应,加剧了贫富分化。

四是财产税残缺,未能有效调节贫富差距。我国财产税制较少涉及存量资产,其表现为:至今尚未开征遗产税和赠与税,造成我国贫富差距更加严重;财产税的累退性质加剧了不同社会阶层之间、不同行业之间、不同地区之间、城乡之间收入的不平衡性,其差距不断扩大。

五是促进中小企业发展扩大就业的税收优惠力度较小,例如在税收政策方面,现行增值税、营业税起征点的规定只适用于个人,小企业不能享受。在安置就业方面,优惠政策仅限于符合条件的商贸企业、服务业等,而不是所有中小企业。在企业所得税方面,小型微型企业实行20%的优惠税率,力度较小,不利于就业,也无法创造就业机会。

六是尚未实现社会保障体系全覆盖,影响了人们的消费预期。我国属于未富先老型社会,在调节居民预期不确定性收入方面,社会保障水平低,公共服务不到位,尚未实行社会保障金费改税,这是居民储蓄倾向居高不下、消费倾向持续偏低的主要原因,也是制约居民扩大消费的主要障碍。

## 二、中国税收体制如何体现社会公平

### (一)公平是现代税收体制的要求

德国利隆经济研究所财税专家Ralph BRÜGELMANN认为,研究中国税制的依据是把中国界定为新兴经济体。中国近几年的税制改革目标与西方越来越趋同。税收体制设计的基本目标首先就是增加税收收入及公共可支配资源。现代税收体制次要目标是减少经济发展障碍和收入不公,实现国家化的外部效应。目前我国可以通过税制改革解决经济发展中存在的问题,如国内生产总值增长率已经很高,可以借税制改革进一步减少贫困;建立一套更加平等的收入分配机制。他还认为,中国的税制是有益于经济增长的税制,尤其是企业所得税在国际上属于中等或偏低水平,这也是中国能够吸引大量

国际资本直接投资的原因。外商投资企业税收豁免 50%左右,这个比率在国际上特别是对于很多发达国家而言是不可想象的。

税收应该是中性的,资本主义市场可以给出答案。如何执行中性税收政策?税收转移支付功能中政府应该扮演什么角色?BRÜGELMANN 认为,税收规划中的重要概念是引导经济良好运行,引导经济快速发展,降低税收负担,不能做到这一点,税收改革只是个幻想。税制中性首先基于储蓄和投资的平衡,劳动收入税对劳动力供给具有直接影响,发达经济体中,这一点很重要。消费税影响储蓄结构,税制改革影响消费和储蓄结构,遗产税会影响家族王朝。税制改革公平的重点在于累进税制,主要针对个人收入累进比例、公司税收负担和消费者税收负担。OECD 国家的个人所得税在 35%左右,而中国仅为 4%,并且再分配效应几乎没有。中国税收改革方向应是增加税收公平。新兴经济体的特点是竞争不稳定,考虑长期增长,就要减少税制对经济增长造成的扭曲。

### (二)个人所得课税制度公平的再思考

西安交通大学经济与金融学院宋丽颖认为,我国当前实施的个人所得课税制度在设计上存在着明显的缺陷:一是无法对富裕阶层依靠资本及其他要素取得的收入、其他非正常收入进行综合准确的计量并实施有效的调节;二是形成巨大收入差距的“黑色收入”、“灰色收入”等基本上还没有纳入我国个人所得税的调节对象;三是收入差距的形成很大程度上与个人或家庭所拥有的资产存量高度相关,而我国个人所得税调节针对的主要是资产流量,而对存量资产尚无法进行调节。

合理的税制体系是建立在合理的税收理论体系基础之上的。从我国个人所得税征管现状来看,只有从拓展税基入手,构建“一体化”所得课税体系,对个人所得课税进行重新设计,这样才能使个人所得税的征管走出困境,充分发挥税收的调控功能。在此基础上,宋丽颖提出了“一体化”所得课税方案。该方案具体分为税种的完全一体化、税率的完全一体化、税基的完全一体化和税制功能协调互补四个方案。

税种的完全一体化是指所得课税诸税种的完全一体化,即转而实行单一税制。该方案需要消除政治、经济、技术上的各种障碍,首先是公平性问题,其次是技术设计问题。税率的一体化是指在保持各税种独立存在的前提下,对各税种的税率做相同的规范和规定。税基的一体化不仅可保持各税种的相对独立性,而且能使各税种的税率结构和税率形式都相对独立。功能协调互补型方案是将所得课税作为一个大系统,每个税种是其独立的子系统,使各子系统既不相互重叠、相互抵消,又不出现调控空白,共同发挥所得课税大系统的调控功能和整体合力。协调互补型方案能充分发挥各税种不同调控功能,实现结果公平的目标,最低限度地扭曲资源配置,有效地克服税负的叠加。宋丽颖的分析结果表明:为了更好地发挥所得课税调节社会分配的作用,中国税制改革的基本思路应是建立多税种、立体式的所得课税调节体系。单个税种的力量毕竟是有限的,只有着眼于整个税制体系的建设,从个人收入

取得、个人财产持有、个人财产转移、个人潜在所得、社会保障等各个环节,逐步建立和完善相应的税种。

### 三、中国税制改革的目标与方向

#### (一)中国地区间税负差异与社会不平等

西北大学经济管理学院王满仓教授以《中国地区间税负差异与社会不平等》为题,对日益严重的宏观税负差异和社会不平等进行了研究,尤其是对社会不平等进行了量化研究,并进一步通过泰尔系数和面板模型直接估计了地区宏观税负和社会不平等之间的关系。模型结果表明:不断扩大的地区宏观税负差异不仅通过税收负担不同,扩大了收入差距,而且可通过差异化公共资源、机会不平等等方式加剧社会矛盾,不利于社会公平目标的实现。

王满仓教授认为,自 1994 年税制改革以来我国税收出现了持续的高增长,但与此同时不同省区之间的宏观税负水平存在着巨大的区域和省际差异。从地区税负差异泰尔指数来看,我国总差异指数从 1995 年的 0.088 4 上升至 2010 年的 0.182 7,地区间的税负差异表现出了与总差异相同的趋势,但区域内的差异则相反。

#### (二)社会公平视角下的税制改革研究

西北大学宋德安教授对 1994 年以来我国税制改革的公平性做了比较分析,认为 1994 年以及此后所进行的税制改革,虽然在经济效率方面取得了重要成果,但它是以牺牲社会公平为代价的。我国今后一段时期的公共方针必须进行调整,要在继续保持效率优先的前提下提升相对公平的水平,缩小与效率优先的距离。

从 1994 年实行税制改革到 2012 年,我国在社会公正方面的改革成效比较显著。从财政支出方面来考察,1998 年我国开始实行公共财政至今只有 14 年,我国的均等化服务和转移支付水平大大提升,有效地缩小了城乡差距和东西部差距。宋丽颖教授还指出,我国的税制改革应由以间接税为主体的税制向着以直接税为主体的税制变化,但事实正相反,基本上仍保持着以间接税为主体的税制结构。目前,我国应以个人所得税改革为契机,推动税制模式从当前的以间接税为主体税的税制模式,向着以直接税为主体税的税制模式转变,为建设一个公平正义的和谐社会奠定制度基础。

陕西省宝鸡市凤县地方税务局王少恒结合实际工作的体会谈了看法,他认为一定时期的税收指导思想与当时的社会背景、经济制度以及政府的政策目标密切相关。现阶段要通过税收促进社会公平,需要从以下几方面着手:

一是优化税制结构,提高直接税的比重。2011 年 6 类间接税收入占我国税收收入的 63.52%,13 类直接税收入占 36.48%。从收入结构来看,货物与劳务税比重偏大,所得税与财产税比重偏小;间接税比重偏大,直接税比重偏小。由此带来一些不公平问题:①最终消费者特别是负担增值税、营业税等普遍征收间接税的纳税人和中低收入者的税负偏重,税制的累退性比较明显;②由于所得税、财产税所占比重较小,税收调节个人收入、财产分配的功能受到很大的限制。优化我国税制结构,以货物与劳务税类、所得税和社保税类、财产和行

为税类三大税类为主体,逐步建立起多税种、多环节、多层次、调节功能齐全的复合税制体系。

二是加快资源税改革,尽快完善资源税改革方案并推广到全国,扩大现有资源税征收范围,提高资源税税负标准,使资源和能源耗用得到有效补偿,促进资源节约型社会的形成。还应尽快开征环境保护税,在环境税开征初期,其税率可以从低设计,但从长远来看,要让环境税发挥有效作用,应该扩大征收范围,提高征收标准。

三是完善地方税系,保证地方政府收入来源。在我国地方税收虽然税种较多,但多数规模较小。地方政府要维持正常运转,必须依靠中央政府大量的税收返还、转移支付或者过于依赖土地财政,财力不济的甚至形成了巨额地方政府债务。可以说,财力与事权不匹配是导致目前诸多问题的根源所在。在增值税扩围后,如不改变分成比例,这种不匹配现象将更加突出。如何确定地方政府的主体税种,使地方政府有稳定的税收收入来源是一个迫切需要解决的问题。

### (三)中国今后税改的核心目标

西安财经学院院长铁卫教授认为,税收公平是公平范畴的重要组成部分,当前中国税收不公平问题较突出,造成了两个严重后果:一是导致贫富差距不断加大,收入分配不公的矛盾突出;二是税收不公加剧了各市场主体间的不平等竞争,违背了市场经济公平原则。

铁卫教授提出,我国今后的税收改革应以追求公平为基本原则。首先,在社会分配的第一阶段,通过税收支出,实现税收公平。例如:开征遗产税和赠与税;继续调整消费税,把一些奢侈品和消费项目纳入税目;加大个人所得税的征收力度;在财产存量环节,加大资源税、财产税的调节力度;尽早将社会保障费改为税,以加大保障力度;对各类要素市场的建立应提供更积极的公共服务和税收支持等。其次,在财政再分配阶段,加大对低端公共产品的分配和投入,增加对基础教育、医疗、社会保障以及“三农”和贫困地区、后发地区的补助和转移支付,通过转移支付实现先富地区帮助后发地区、工业补贴农业、富人补贴弱势人群的“损有余以补不足”的再分配目的。最后,在社会再分配阶段,放宽对非政府社会组织的限制,加大税收对慈善捐赠的支持力度,比如促进遗产税与赠与税的立法工作,逐步形成捐赠税制、遗产税与赠与税相结合的“一疏二堵”式税收激励机制与“倒逼机制”。增加接受税前扣除捐赠的公益组织数量,对实物捐赠给予税收优惠等。

### (四)中国宏观税负及其扩展研究

上海财经大学公共政策学院朱为群教授以《中国宏观税负及其扩展研究》为题进行了阐述,他认为,从收入分配视角

来看,首先,要弄清结构性减税的逻辑关系。在税种内部结构中增值税比例应该降,中低收入者的税收比重应该降,这是一个大的方向,另外要明确灰色收入和费的结构。其次,从规则来看,公平制度应包含效率,这是发达国家提供的经验。税制改革应该更多地关注背后的效率规则,流转税上涨对中低收入者敏感度高,中国目前营业税重复征收,结构性减税应降低营业税,向增值税转型。税收增长要减下来,结构性减税应体现在总体上减轻税负。

与会专家还从三个方面就中国税制改革进行了展望:一是中国税制规模增速,对结构性减税的理解;二是税制的公平问题;三是税制改革的方向和步骤。

专家认为,税制改革不是单纯讨论税收规模与税收公平问题,而更应该明确税收改革的方向,包括:依法治税;稳定税制,实现统一税制;规范立法权、执法权、司法权以及中央和地方税收分享权;公平规则应让每个人都能够得到公平待遇,劳动收入和资本收入是对等的;将税收的征收和支出结合起来,防止超收转超支,政府规模应适度控制。

目前中国的税制改革应以促进经济持续健康发展和社会公平和谐为主要思路和目标,税制改革应该是结构性的,有增有减,根据现实情况,总的原则应不再增大税收规模。根据财权和事权的匹配原则,应该增大地方政府财政收入,允许地方政府建立地方税,重点是增加地方政府增值税份额(25%到40%),取消增值税返还。为了保护人们工作和企业投资的积极性,刺激消费以带动经济持续增长,部分税收特别是中小企业税和增值税可以逐步降低;同时,一些新税种应逐步建立,如财产税、遗产税、资本利得税、资源税等。在城市化加快时期,地方政府发挥着更大作用,在增加地方政府财权的同时将税制改革和支出改革结合起来,重点增加政府在教育、医疗卫生和社会保障方面的支出,通过税制改革和支出改革的有机结合,控制政府规模,引导强势政府向服务型政府转变。

### 主要参考文献

1. 闫坤,于树一.论全球金融危机下的中国结构性减税.税务研究,2011;1
2. 孙智勇,刘星.基于关联规则挖掘方法的结构性减税实证研究.重庆大学学报(社会科学版),2010;1
3. 祝遵宏,张九如.结构性减税的税制思考.财经科学,2011;4
4. 任高飞,陈瑶瑶.当前结构性减税与税制改革问题探讨.财会研究,2010;7
5. 贾康,程瑜.论“十二五”时期的税制改革——兼谈对结构性减税与结构性增税的认识.税务研究,2011;1